Organisation ou Entente internationale

DE LA

CROIX-ROUGE

A l'occasion de la prochaine

Conférence Internationale de Washington

(*Mai 1912*)

PAR

Robert RUZÉ

DOCTEUR EN DROIT, AVOCAT A LA COUR D'ORLÉANS

TRAIT DE LA *REVUE GÉNÉRALE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC*

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

de la " Revue générale de Droit International public "
et du " Recueil des Arbitrages Internationaux "

13, RUE SOUFFLOT, 13

—

1912





ORGANISATION OU ENTENTE INTERNATIONALE

DE LA

CROIX-ROUGE

A L'OCCASION DE LA PROCHAINE CONFÉRENCE INTERNATIONALE DE WASHINGTON (*mai 1912*).

Il semble que la Croix-Rouge, née il y a près d'un demi-siècle, ait trouvé de nos jours une atmosphère particulièrement favorable à son épanouissement et qu'il s'ouvre pour elle de nouvelles et brillantes perspectives d'avenir.

Sans remonter plus haut que le siècle qui commence, notons à cet égard quelques événements contemporains :

C'est d'abord la convention de la Haye du 21 décembre 1904, concernant les bâtiments hospitaliers. Puis, c'est en 1906 la révision de la convention de Genève, dont le nouveau texte mentionne expressément l'existence des « Sociétés de secours ». Elles y sont l'objet des articles 10 à 12, qui les consacrent diplomatiquement et qui témoignent ainsi de la reconnaissance due à ces Sociétés (1). L'année suivante, en 1907, la deuxième Conférence de la Paix élaborait des textes fort intéressants pour l'œuvre, notamment : la convention pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la convention de Genève, complétant celle de 1899 qui avait eu le même objet ; puis elle posait diverses autres règles, par exemple celles afférentes aux blessés soignés chez les neutres, aux prisonniers de guerre, la plupart empruntées à l'œuvre de la première Conférence de la Paix, mais que la seconde tenait à consacrer, en les insérant dans une réglementation plus complète et plus méthodique du droit de la guerre.

(1) V. Actes de la Conférence de révision réunie à Genève du 11 juin au 6 juillet 1906, rapport présenté à la Conférence plénière au nom du Comité de rédaction, p. 254.

Les premières années du XXe siècle n'ont pas été moins fécondes en ce qui concerne le rôle joué par les Sociétés de la Croix-Rouge. Entre autres bienfaits, elles ont amené le développement rationnel et nécessaire des relations, que ces Sociétés avaient nouées entre elles en vue d'atteindre le but commun et spécialement la pratique répétée du secours mutuel international. Le grand public a su reconnaître et saluer certaines manifestations touchantes de cette solidarité, qui les unit par delà les frontières dans l'exercice de leur mission charitable, soit en temps de guerre, soit même en temps de paix, à l'occasion des catastrophes : tremblements de terre, inondations, etc., qui ont affligé divers points du globe.

Ce côté, particulièrement intéressant, de l'œuvre à notre époque, et d'ailleurs jamais négligé, a fait l'objet d'un certain nombre de communications et de vœux lors des plus récentes Conférences internationales de la Croix-Rouge et encore de la dernière, tenue à Londres en 1907. Nul doute qu'il soit, une fois de plus, étudié sous toutes ses faces par la 9e Conférence internationale, appelée à se réunir à Washington du 7 au 17 mai 1912. Ce sera la première réunion de cette nature depuis l'élaboration de l'œuvre humanitaire de la deuxième Conférence de la Paix en 1907. Elle trouvera dans les travaux de celle-ci de nouveaux encouragements et de nouvelles bases pour les siens.

Le moment paraît donc opportun pour examiner sous quelle forme juridique s'exerce l'activité de l'œuvre, envisagée au point de vue international. Ainsi nous connaîtrons s'il existe, comme on le prétend parfois, une organisation ou fédération, ou au contraire seulement une entente internationale de la Croix-Rouge, et comment l'une ou l'autre se manifeste. Tels sont les points que nous voudrions élucider à l'aide des documents émanés des organes internationaux de la Croix-Rouge elle-même, au premier rang desquels il faut placer les comptes rendus de ses huit Conférences internationales, qui se sont réunies de 1867 à 1907.

Nous pensons que quelques précisions à cet égard ne sont pas indifférentes, si l'on veut juger de l'avenir des Sociétés, de leurs tendances et des possibilités d'extension de leur rôle, extension qui se trouve présentement tout à fait à l'ordre du jour.

Au surplus, ce mot « Sociétés » va délimiter de lui-même le terrain de nos recherches. Quiconque étudie la Croix-Rouge internationale rencontre sur son chemin deux séries parallèles de travaux. De ces travaux les uns ont trait aux règles du droit des gens, applicables aux malades et blessés ainsi qu'au personnel et au matériel sanitaires, règles adoptées après discussions officielles dans des Conférences diplomatiques. Les autres visent seulement les Sociétés de secours aux blessés,

prises dans leur ensemble et considérées comme en une sorte de faisceau.

C'est à cette dernière étude, d'ordre juridique et philanthropique à la fois, que nous nous tiendrons ici. Non pas qu'il n'y ait eu et qu'il n'y ait encore, pour divers motifs que nous connaîtrons, de multiples points de contact entre les deux actions — diplomatique et d'initiative privée — appelées à se seconder mutuellement en vue du développement harmonieux de la Croix-Rouge en général. Mais « convention de Genève » et « Sociétés de secours » répondent respectivement à deux idées, qui doivent être soigneusement distinguées l'une de l'autre, bien qu'au début elles aient bénéficié simultanément de l'initiative et du zèle des mêmes promoteurs (1).

Un court historique va nous le montrer tout d'abord, en même temps qu'il mettra en lumière la création et l'action des différents rouages, que nous nous proposons d'examiner pour répondre en connaissance de cause aux questions que nous venons de poser.

I. — Historique et notions générales.

Les hommes de l'époque contemporaine ne sauraient revendiquer l'honneur de s'être, les premiers, préoccupés du sort des malades et des blessés, victimes des luttes sanglantes d'État à État. On a pu signaler l'existence de nombreux cartels, armistices, traités momentanés, passés entre belligérants et réglant le sort de ces malheureux, au cours des siècles passés (2). Plus tard, en Crimée, on a vu les sœurs de charité françaises, les 300 dames russes engagées par la grande Duchesse Hélène Paulowna, l'Anglaise Miss Nightingale — en laquelle la Croix-Rouge salue avec vénération l'un de ses précurseurs — et ses compagnes suppléer aux manquements bien naturels des services de santé officiels. Toutefois ce n'étaient là que des secours temporaires, improvisés, auxquels faisaient défaut les ressources, la préparation, la cohésion et surtout les immunités internationales nécessaires pour l'exécution complète de la tâche à remplir.

L'initiateur premier de la Croix-Rouge, celui qui l'a « *imaginée* », est sans contredit le Génevois Henri Dunant (3), l'auteur de *Un Souvenir de Sol-*

(1) V. *La fondation de la Croix-Rouge* (Mémoire présenté au Comité international, par Gustave Moynier, Président), Genève, 1903, p. 22 ; *La part du Comité international de la Croix-Rouge dans l'histoire de la convention de Genève* (Extrait du *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*), Genève, 1900, p. 6.

(2) V. Actes de la Conférence de revision réunie à Genève du 11 juin au 6 juillet 1906, discours de M. Ed. Odier, à la séance du 11 juin 1906, p. 39 et suiv.

(3) L'expression est de M. Gustave Moynier, dans *La Fondation de la Croix-Rouge*,

férino, touchant et vibrant appel d'un témoin oculaire à la charité, en vue d'une organisation permanente des soins à donner aux malades et blessés des armées en campagne.

Dunant, âme chrétienne, sensible et bonne, qui parcourait au mois de juin 1859 la Lombardie en simple touriste, avait été ému de compassion devant le grand nombre de souffrances, que les services des belligérants se voyaient impuissants à soulager après Solférino. Il pensait que des volontaires permanents, à la fois exercés et dévoués, placés ainsi que les blessés sous la protection d'un labarum ou étendard sacré et jouissant, en même temps que les hôpitaux et le matériel, d'une neutralité complète, seraient d'une aide fort efficace dans les guerres de l'avenir.

« N'y aurait-il pas moyen, écrivait-il, de fonder dans tous les pays de l'Europe des Sociétés de secours qui auraient pour but de faire donner, en temps de guerre, par des volontaires des soins aux blessés sans distinction de nationalité ?... Des Sociétés de ce genre, une fois constituées, avec une existence permanente, se trouveraient tout organisées au moment d'une guerre. Elles devraient obtenir la bienveillance des autorités du pays où elles auraient pris naissance et solliciter en cas de guerre, auprès des Souverains des puissances belligérantes, des permissions et des facilités pour conduire leur œuvre à bonne fin » (1).

Et il ajoutait :

« Ces Sociétés pourraient aussi rendre de grands services, par leur existence permanente, dans les temps d'épidémie, d'inondations, de grands incendies et autres catastrophes imprévues; le mobile d'humanité, qui les aurait créées, les ferait agir dans toutes les occasions où leur action pourrait s'exercer... Pour la création des Comités placés à la tête des Sociétés, il ne faut, dans chaque contrée, qu'un peu de bonne volonté de la part de quelques personnes honorables et douées de persévérance. Ces Comités, animés d'un esprit de charité internationale, créeraient des cadres d'hospitaliers à l'état latent, une espèce d'état-major. Les Comités des différentes nations, quoique indépendants les uns des autres, sauraient bien s'entendre et communiquer ensemble, se réunir en Congrès et, lors d'une éventualité de guerre, agir pour le bien de tous » (2).

p.4.— Il faut cependant citer, à côté du nom de Dunant, ceux de deux écrivains qui, à la même époque, soutinrent les mêmes idées que lui : le Français Arrault et l'Italien Palasciano.

(1) *Un Souvenir de Solférino*, par H. Dunant, fondateur de l'œuvre universelle de la Croix-Rouge, promoteur de la convention de Genève, avec *Notice sur les origines de la Croix-Rouge*, par Ch. F. Haje et J. M. Simon, Amsterdam, 1902, p. 60 et 61.

(2) *Op. cit.*, p. 68 et 69.

Toute l'action future de la Croix-Rouge, nationale et internationale, est en germe dans les lignes qui précèdent. Son développement ultérieur, si puissant, ne devait guère en somme contenir autre chose. Telle Dunant avait conçu l'œuvre à accomplir, telle elle est née et telle elle a grandi.

Quoi qu'il en soit, maints efforts et maintes démarches furent accomplis par lui près des personnages influents et du public. Puis, à son instigation, en février 1863, la Société génevoise d'utilité publique nomma une Commission de cinq membres, dont le Président fut le général Dufour, et elle lui renvoya la question portée à son ordre du jour dans les termes suivants : « De l'adjonction aux armées belligérantes d'un corps d'infirmiers volontaires ». Les quatre autres membres en étaient : MM. Gustave Moynier, qui devait jouer un si grand rôle comme Président du Comité international de la Croix-Rouge, Théodore Maunoir, Louis Appia et Dunant lui-même.

La Commission décida bientôt de convoquer à Genève une Conférence internationale pour le 26 octobre 1863, à l'effet d'examiner dans quelles limites l'œuvre philanthropique projetée était applicable et d'aviser, s'il y avait lieu, aux mesures d'exécution. Elle émettait le vœu qu'à cette réunion de personnes, qui dans les différents pays avaient l'œuvre à cœur, se joignissent des représentants des gouvernements. Le concours de ces derniers était jugé indispensable à la réussite finale.

Avec beaucoup d'activité des circulaires furent lancées, des adhésions furent recueillies, quelques-unes émanant des Souverains et des plus hautes personnalités de l'époque. Bref, la Conférence internationale projetée eut lieu à Genève les 26, 27, 28 et 29 octobre 1863.

Elle ne revêtit, à proprement parler, aucun caractère officiel. 36 personnes y prirent part sous la présidence de M. Gustave Moynier, et 14 gouvernements y furent représentés par des délégués *ad audiendum* et *ad referendum*, catégorie précieuse de collaborateurs, que nous retrouverons dans les Conférences internationales successives de la Croix-Rouge.

D'importantes résolutions y furent prises, dont l'ensemble constitue en quelque sorte la charte des futures Sociétés. Voici la forme sous laquelle elles furent votées:

La Conférence internationale, désireuse de venir en aide aux blessés, dans les cas où le service de santé militaire serait insuffisant, adopte les résolutions suivantes :

Article 1er. — Il existe dans chaque pays un Comité dont le mandat

consiste à concourir en temps de guerre, s'il y a lieu, par tous les moyens en son pouvoir, au service de santé des armées. — Ce Comité s'organise lui-même de la manière qui lui paraît la plus utile et la plus convenable.

Art. 2. — Des sections, en nombre illimité, peuvent se former pour seconder ce Comité, auquel appartient la direction générale.

Art. 3. — Chaque Comité doit se mettre en rapport avec le gouvernement de son pays, pour que ses offres de services soient agréées, le cas échéant.

Art. 4. — En temps de paix, les Comités et les sections s'occupent des moyens de se rendre véritablement utiles en temps de guerre, spécialement en préparant des secours matériels de tout genre, et en cherchant à former et à instruire des infirmiers volontaires.

Art. 5. — En cas de guerre, les Comités des nations belligérantes fournissent, dans la mesure de leurs ressources, des secours à leurs armées respectives; en particulier, ils organisent et mettent en activité les infirmiers volontaires et ils font disposer, d'accord avec l'autorité militaire, des locaux pour soigner les blessés. — Ils peuvent solliciter le concours des Comités appartenant aux nations neutres.

Art. 6. — Sur l'appel ou avec l'agrément de l'autorité militaire, les Comités envoient des infirmiers volontaires sur le champ de bataille. Ils les mettent alors sous la direction des chefs militaires.

Art 7. — Les infirmiers volontaires employés à la suite des armées doivent être pourvus, par leurs Comités respectifs, de tout ce qui sera nécessaire à leur entretien.

Art. 8. — Ils portent dans tous les pays, comme signe distinctif uniforme, un brassard blanc avec une croix rouge.

Art. 9. — Les Comités et les sections des divers pays peuvent se réunir en Congrès internationaux, pour se communiquer leurs expériences et se concerter sur les mesures à prendre dans l'intérêt de l'œuvre.

Art. 10. — L'échange des communications entre les Comités des diverses nations se fait provisoirement par l'entremise du Comité de Genève.

Indépendamment de ces résolutions, la Conférence émit quelques vœux, fort importants eux aussi, concernant: la protection à accorder par les gouvernements aux futurs Comités de secours, la neutralisation des blessés, de ceux qui les soignent, des ambulances et des hôpitaux, l'adoption d'un signe distinctif pour les corps sanitaires des armées et d'un drapeau pour les ambulances et hôpitaux. Nous verrons que les Conférences internationales subséquentes de la Croix-Rouge sont restées fidèles à cette attitude correcte, qui consiste à soumettre respectueuse-

ment aux gouvernements, sous forme de vœux, les améliorations ou les additions à introduire dans les conventions diplomatiques ou dans les législations particulières touchant la matière, et que la compétence des délégués peut utilement suggérer.

La Commission génevoise, qui avait su mener à bien en si peu de temps la belle mission dont elle avait accepté la charge, ne tardait pas à échanger son nom contre celui de « Comité international ». Sous ce vocable nouveau, elle allait jouer dans l'avenir un rôle particulièrement délicat et indispensable, plus officieux qu'officiel : celui d'agent de liaison entre les Comités nationaux, dont nous saluerons bientôt l'éclosion dans le monde entier, et de gardien vigilant des grandes résolutions de 1863. Il faut lui rendre cette justice que si, organe spontané, le Comité de Genève s'est imposé au fonctionnement de l'œuvre de la Croix-Rouge, ce ne fut jamais que par les services rendus et par le désintéressement avec lequel il a su les rendre. Pour le moment, inconscient encore de sa destinée, le jeune Comité international était chargé seulement de veiller à l'exécution des délibérations de la Conférence.

Son rôle était double : susciter d'importantes innovations dans le droit des gens et travailler à la formation d'un réseau de Sociétés de secours permanentes (1).

Il se mit aussitôt à l'œuvre, et le succès dépassa toutes les espérances. Des Comités étaient créés dans un certain nombre de pays dès les premiers mois de 1864. D'autre part, à son instigation, le Conseil fédéral suisse adressa, le 6 juin de la même année, une invitation, appuyée par une circulaire du gouvernement français, à 25 États en vue d'une Conférence diplomatique. De celle-ci, tenue à Genève du 8 au 22 août, et à laquelle 16 États envoyèrent des délégués officiels, sortit la célèbre « convention de Genève » du 22 août 1864, immédiatement signée par les plénipotentiaires de 12 puissances.

Son œuvre se rattachait directement à celle de la Conférence de 1863, en ce qu'elle réalisait les vœux émis par celle-ci. La Croix-Rouge était désormais créée dans tous ses éléments.

Pour nous, préoccupé surtout du fonctionnement international de l'œuvre charitable, dont l'initiative fut et dont l'exécution demeure d'ordre privé, — et sans d'ailleurs passer sous silence sa coopération indirecte au travail diplomatique des conventions, — c'est du côté des Sociétés de secours, prises dans leur ensemble, que nous devons pousser nos investigations.

(1) V. *La part du Comité international de la Croix-Rouge dans l'histoire de la convention de Genève*, p. 5.

Ces Sociétés nationales, nées des résolutions de 1863, nombreuses déjà dans les années qui suivirent et dont ce n'est pas ici le lieu de rappeler le développement, se sont multipliées depuis lors à tel point que tenter d'en donner une liste complète serait risquer de commettre quelque erreur (1).

En règle avec leurs gouvernements respectifs et largement inféodées, en nombre de pays, au service de santé des armées, les Sociétés ont assurément déployé leur activité secondaire dans des directions variées et conformes au tempérament national de leurs membres. Mais, d'autre part, appelées éventuellement à collaborer entre elles et à se secourir mutuellement, elles ont bientôt, conformément aux prévisions de Dunant, éprouvé le besoin de se connaître, de s'entendre, de s'éclairer sur leurs efforts en vue du but commun à atteindre. Elles ont voulu prendre de concert des déterminations. Bref, elles ont noué entre elles les relations, auxquelles les invitaient d'ailleurs les résolutions de la Conférence de 1863.

Ces relations leur furent encore facilitées par l'existence du Comité de Genève, d'abord chargé seulement de la transmission des communications, mais qui, par la force des choses, ne tarda pas à prendre, sans effort et sans opposition, d'utiles initiatives. En 1867, grâce à lui, les Sociétés ouvraient l'ère de leurs Conférences internationales.

Ainsi, nous pouvons dès maintenant discerner très nettement dans l'ensemble de l'œuvre de la Croix-Rouge, envisagée au point de vue de son fonctionnement international, trois éléments. Ceux-ci, pour qui n'y regardera pas de trop près, paraîtront à première vue impliquer une institution véritablement organique et douée d'une certaine unité. Un esprit systématique sera tenté de les qualifier respectivement d'élément constitutionnel, d'élément exécutif et d'élément législatif. Ce sont : les résolutions de 1863, le Comité international de Genève, les Conférences internationales de la Croix-Rouge.

Examinons de plus près le rôle joué par chacun de ces trois éléments.

II. — Résolutions de la Conférence internationale de Genève de 1863 et leur exécution.

En se reportant au texte des résolutions de 1863, que nous avons reproduites plus haut, il est aisé de constater que, si la Conférence qui

(1) V. la liste des États possédant une Société nationale de la Croix-Rouge dans une publication du Comité international, intitulée : *But et organisation générale de la Croix-Rouge, d'après les décisions prises dans les Conférences internationales*, 3e édit., Genève, avril 1909, p. 41 et 42.

les prit eut en vue de susciter une œuvre ou tout au moins un mouvement international, elle s'abstint d'édicter des prescriptions limitatives de l'autonomie des futurs Comités ou Sociétés. En agissant autrement, cette « Conférence d'experts » (1) fût sortie du rôle exclusivement consultatif, que sa composition elle-même, ne revêtant aucun caractère officiel, lui attribuait.

En somme, elle donna des indications bien plus qu'elle ne formula des exigences, ainsi que l'observe justement M. Moynier (2). Elle exposa ce que devaient être, à son sens, les Sociétés de secours aux blessés militaires, qu'elle désirait voir se fonder sur les bases données ; et si, après leur formation, les groupes adhérents de l'œuvre, épars dans les divers pays, se sont réunis volontiers en un faisceau, chacun d'eux n'a rien sacrifié de ses tendances particulières.

Voilà donc à quoi se réduit ce qu'il serait exagéré d'appeler, sans autre commentaire, la charte de 1863 et qui néanmoins a été considéré par quelques auteurs comme un véritable texte constitutionnel. Une récénte publication du Comité international, déjà citée, dit seulement : « les statuts fondamentaux de la collectivité des associations ». C'est là la note juste (3).

Quant à M. Moynier, l'éminent et dévoué Président du Comité international, il écrivait il y à quelques années :

« Les résolutions de la Conférence de 1863, qui sont *obligatoires* pour tous les intéressés, puisqu'elles sont antérieures à la formation des Sociétés nationales elles-mêmes, s'y distinguent de celles des Conférences subséquentes qui ne sont que facultatives » (4).

Quelle peut être la portée du mot « obligatoires », employé ici par M. Moynier? Cette expression signifie évidemment que toute Société, qui demande à être reconnue par ses congénères, à entrer dans leur concert, doit se soumettre aux résolutions de 1863. D'après la jurisprudence, qu'a adoptée à cet égard le Comité international, chargé par les Sociétés de

(1) Cette expression originale est empruntée à la publication citée à la note précédente. Avant-propos, p. 3.

(2) *La fondation de la Croix-Rouge*, p. 16.

(3) *But et organisation générale de la Croix-Rouge*, avant-propos, p. 3. — V. notamment, dans un autre sens, la brochure intitulée : *Die internationalen Konferenzen vom Rothen Kreuz*, par le professeur Dr Wiegand, Berlin, 1902. La Conférence de Genève de 1863 y est expressément qualifiée d'assemblée constituante (Konstituirende Genfer Versammlung), Introduction, p. 1.

(4) *Rappel succinct de l'activité déployee par le Comité international de la Croix-Rouge à Genève pendant les quarante premières années de son existence* (1863-1904), présenté à ce Comité, le 17 octobre 1904, par son Président Gustave Moynier (Genève, Publication du Comité international de la Croix-Rouge, 1905), p. 41 et 42.

vérifier la situation de toute Société postulante, les conditions essentielles, à remplir par celle-ci pour être admise dans l'alliance universelle de la Croix-Rouge, sont les suivantes (1) :

1° Appartenir à un pays où la convention de Genève est en vigueur.

2° Appartenir à un pays où il n'y a pas de Société déjà agréée par le Comité international.

3° Avoir été agréée par le gouvernement de son pays comme auxiliaire du service de santé militaire.

4° Porter le nom de « Société nationale de la Croix-Rouge ».

5° Adopter pour couleur une croix rouge sur fond blanc.

6° Avoir à sa tête un Comité central, qui seul la représente auprès des autres Sociétés.

7° Embrasser dans sa sphère d'action son pays tout entier et ses dépendances.

8° Accueillir dans son sein tous ses nationaux, sans aucune distinction, notamment de sexe, de culte ou d'opinion politique.

9° Embrasser éventuellement dans son programme toutes les branches du service de santé militaire.

10° Promettre de se préparer en temps de paix à se rendre utile en temps de guerre.

11° Adhérer au principe de solidarité morale qui unit toutes les Sociétés nationales.

12° Promettre d'entretenir des relations suivies avec les autres Sociétés nationales et avec le Comité international.

On voit que cette reconnaissance ou admission parmi les Sociétés existantes ne saurait se substituer à la reconnaissance officielle par l'État dont dépend la Société nouvelle, reconnaissance que l'autre présuppose et qui est exigée par la convention de Genève révisée du 6 juillet 1906 (art. 10). Les gouvernements n'ont rien aliéné de leur pouvoir sur leurs Sociétés nationales, qui doivent solliciter d'eux la reconnaissance et l'autorisation en vue de la mission qu'elles se préparent à remplir et se plier à la réglementation édictée par chacun d'eux.

Quant à se lier plus étroitement et à sacrifier quelque chose de leur caractère nettement national et de leur indépendance à ce point de vue, les Sociétés elles-mêmes, en dépit de certaines tendances contraires parfois manifestées, s'y sont toujours refusées par l'organe de la très grande majorité de leurs délégués aux Conférences internationales. Elles ont aimé à proclamer leur autonomie respective, en invoquant les prin-

(1) *But et organisation générale de la Croix-Rouge*, I. Principes fondamentaux, n° 3, p. 6.

cipes qui ont présidé à la création de l'œuvre. Cela ressortait déjà nettement des comptes rendus des 3[e] et 4[e] Conférences. Lors de la 6[e], les observations les plus intéressantes ont encore été échangées et les affirmations les plus précises produites à cet égard par MM. Renault, de Martens, de Vogüé, de Knesebeck, etc. (1).

Enfin, il importe de relever un fait, bien en conformité avec cette notion. Les relations internationales, que nous avons mentionnées et dont nous aurons encore à examiner les manifestations, n'existent pas, à proprement parler, entre les sociétés nationales elles-mêmes, mais entre les Comités centraux qui, dans chaque pays, doivent être à leur tête, à raison d'un seul Comité central par État (2).

Ce sont ces divers Comités centraux, qui sont représentés aux Conférences et qui correspondent entre eux et avec le Comité de Genève. Eux seuls ont, en quelque sorte, une situation officielle dans l'œuvre des Sociétés de secours, considérée comme une collectivité internationale.

Mais ce serait aller trop loin que de condamner, au nom de cette centralisation nationale, l'existence simultanée de plusieurs Sociétés différentes de la Croix-Rouge dans un même pays, comme c'est par exemple le cas en France. Pourtant la question, amorcée à la 4[e] Conférence, a été discutée à la 5[e], et un vœu y fut émis en faveur de la fusion. En réalité, c'est affaire à chaque gouvernement de décider s'il doit autoriser sur le territoire de l'État une ou bien plusieurs Sociétés de secours (3).

En résumé, les résolutions de 1863 et leur exécution ne nous ont pas révélé l'existence d'une organisation internationale de la Croix-Rouge. Nous y avons, au contraire, trouvé la preuve de l'autonomie des Sociétés. Voyons maintenant quels enseignements il est possible de tirer du rôle joué dans le fonctionnement de l'œuvre et par le Comité international et par les Conférences périodiques.

(1) *Compte rendu* 3[e] *Conférence internationale, Genève*, 1884, p. 76 et suiv., 117 et suiv.; vœux et résolutions de la Conférence, D. 2, p. 430. — *Compte rendu* 4[e] *Conférence internationale, Carlsruhe*, 1887, p. 89 et suiv. — *Compte rendu* 6[e] *Conférence internationale, Vienne*, 1897, p. 213 et suiv.

(2) V. ci-dessus résolutions de 1863 et conditions à remplir par les Sociétés. V. aussi *Compte rendu* 2[e] *Conférence internationale, Berlin*, 1869, I, 8°, p. 248 et III, 6°, p.251.

(3) V. *Compte rendu* 5[e] *Conférence internationale, Rome*, 1892 : les réserves faites au nom de la France, p. 266 et suiv., 396 et suiv. ; vœux, p. 418, n° 16. — En France, à la « Société française de secours aux blessés militaires » sont venues s'ajouter l' « Union des femmes de France » et l' « Association des dames françaises ». Toutes trois sont maintenant autorisées à prêter leur concours à l'autorité militaire. Le Comité central français, constitué en 1907, et composé de délégués des trois Sociétés, est présidé par M. le Marquis de Vogüé, Président de la Société de secours aux blessés militaires.

III. — Le Comité international.

Dans notre historique, nous avons vu la Commission génevoise, transformant son nom en celui de « Comité international » qu'elle a gardé désormais et se chargeant de la transmission des communications entre les Sociétés naissantes ou à naître. Elle noua immédiatement avec elles des relations, mais par l'entremise uniquement de leurs Comités centraux et sans s'immiscer dans leurs agissements (1).

Le Comité international ne se pourvut, d'ailleurs, ni de statuts ni de règlements. « Le chiffre de son personnel, écrit M. Moynier, ne fut pas non plus fixé pour l'avenir et varia, en fait, de 5 à 9 membres... Il fut seulement convenu que l'élection des nouveaux titulaires se ferait par cooptation et ne serait valable qu'en faveur de personnes ayant obtenu les suffrages unanimes de leurs futurs collègues » (2).

Au surplus, le fonctionnement et l'existence même du Comité apparaissaient au début comme provisoires. On ne pouvait alors se rendre un compte exact de ce qu'exigerait le service des intérêts généraux de la Croix-Rouge. Les amis de l'œuvre étaient trop heureux d'utiliser le zèle des Génevois, qui en avaient si heureusement et si rapidement posé les bases.

C'est qu'en effet un organe central, destiné à maintenir le contact entre des Sociétés nouvelles poursuivant le même but et désireuses de compter les unes sur les autres, s'imposait. On ne tarda pas à s'en rendre compte.Mais,d'autre part,ce rôle ne pouvait guère être tenu par l'une des Sociétés nationales, à qui eût été par là même conférée une primauté injustifiée sur les autres, s'il eût été permanent; des susceptibilités se seraient éveillées. Le faire remplir par chacune des Sociétés à son tour, ç'aurait été le diminuer fâcheusement par suite du manque d'expérience et de continuité.

Au contraire, le Comité international parut répondre à ces besoins et se vit maintenir dans sa mission officieuse par le consentement, tacite d'abord, puis exprès, des Sociétés nationales. Ce fut en raison, assurément, de ce que,ayant fait ses preuves à la satisfaction générale,il offrait toutes garanties d'aptitude, d'expérience et de dévouement, mais aussi parce que,soustrait, de par sa nature même, aux responsabilités d'ordre militaire, il fonctionnait en tant qu'organe spécial et distinct des Sociétés de secours et de leurs Comités. Jouissant ainsi d'une sorte d'exterritorialité et exempt, par conséquent, de toute sujétion, il pouvait revêtir

(1) V. Moynier, *Rappel succinct de l'activité déployée par le Comité international*, p. 12.
(2) *Op. cit.*, p. 11.

une autorité *morale*, acceptable pour les Comités de tous les pays et ne portant pas ombrage à leur indépendance (1).

Après un demi-siècle bientôt d'existence, le Comité international de Genève est demeuré à peu près ce qu'il fut au début ; et toutes les propositions, faites pour modifier sa nature,sont demeurées sans suites (2).

Son activité revêt les mêmes formes traditionnelles et quasi-officieuses, adoptées dans les premiers temps,et M. Moynier a pu écrire en 1903, à propos des encouragements prodigués au Comité par ses mandants, les lignes suivantes, qui demeurent à l'heure qu'il est l'expression toujours exacte de la réalité : « On n'a fait que l'inviter à la (son activité) continuer, sans vouloir l'en charger statutairement. Cette attitude lui a créé une situation exceptionnelle, dont il s'accommode fort bien, mais qui ne satisfait pas les logiciens à outrance » (3).

Il faut maintenant, au moins en quelques mots, énumérer un certain nombre des services qu'il a rendus dans l'ordre d'idées où nous nous plaçons, pour le plus grand bien de l'œuvre :

Appels à l'aide des neutres, lancés par lui ou par son intermédiaire en temps de guerre ; formation d'agences internationales à Bâle pendant la guerre franco-allemande, puis à Trieste pendant la guerre russo-

(1) V. Moynier, *La fondation de la Croix-Rouge*, p. 19.

(2) Dès 1867 une proposition, émanant du Comité international lui-même, fut faite à la Conférence de Paris, en vue de doter la collectivité d'un organe central, plus correctement constitué qu'il ne l'était. Une autre proposition tendait à ce que chaque Comité central désignât une personne pour le représenter au sein du Comité international. V. sur ces divers points : *Compte rendu* 1re *Conférence internationale*, *Paris*, 1867, 2e partie, p. 183 et suiv., 242 et suiv., 256. — Les Conférences suivantes ont de nouveau abordé la même question, soumise d'ailleurs à enquêtes près des Comités centraux et objet de divers rapports et projets, notamment du Comité central russe. C'est à la 4e Conférence, celle de Carlsruhe, que le sujet fut le plus complètement traité. A une grande majorité il y fut décidé de maintenir le Comité international, tel qu'il existait et avec les attributions qu'il exerçait depuis l'origine de l'œuvre. V. *Compte rendu* 4e *Conférence internationale*, *Carlsruhe*, 1887, p. 88 et suiv. On s'est toujours référé depuis lors à cette décision, lorsque des idées de réformes se sont de nouveau manifestées à cet égard.

Le vœu, émis par l'Institut de droit international dans sa session de Cambridge (1895), tendant à investir le Comité international du pouvoir de prendre part à l'instruction des cas d'infraction à la convention de Genève, n'a pas eu plus de succès. Une telle mission eût comporté une nouvelle organisation du Comité et sa reconnaissance officielle. Ce vœu, examiné par la 6e Conférence, n'a pas abouti. *Compte rendu* 6e *Conférence internationale*, *Vienne*, 1897, p. 99, 220 et suiv.

(3) *La fondation de la Croix-Rouge*, p. 20. — V. aussi la comparaison humoristique de M. de Martens, à Carlsruhe : « En 1864, est né à Genève un enfant chéri de nous tous. Cet enfant a reçu le nom de Comité international ; il a été baptisé, mais il n'a pas été enregistré ; jamais on ne l'a présenté à l'officier de l'état civil. On veut bien admettre l'existence de cet enfant, mais on se refuse à le reconnaître ». *Compte rendu* 4e *Conférence internationale*, *Carlsruhe*, 1887, p. 95.

turque, et encore à Vienne en 1885, cette dernière confiée au Comité autrichien pendant la guerre serbo-bulgare ; collaboration avec les Comités centraux pour la préparation des Conférences internationales ; ouvertures de souscriptions et de concours divers ; gestion de fonds internationaux, destinés à encourager l'œuvre de la Croix-Rouge ; enquêtes, circulaires, publications de documents et notamment du *Bulletin international*, organe général des Sociétés, destiné à mettre en rapport les Comités centraux des différents pays et à porter à leur connaissance les faits, officiels et autres, qu'il leur importe de connaître (1) ; propositions et rapports présentés aux Conférences ; active correspondance avec les Comités centraux et avis envoyés, sur la demande de plusieurs d'entre eux, concernant certains points de droit ou ayant trait aux intérêts généraux de l'œuvre ; examen des conditions essentielles à remplir par toute Société nationale nouvelle de la Croix-Rouge, demandant à être admise dans le concert des Sociétés et notification de la constitution de chacune d'elles, etc.; en un mot, initiative, maintien et développement, sous les formes les plus variées, de l'activité générale et des rapports des Comités centraux entre eux.

Cette sèche et forcément incomplète énumération ne peut donner qu'une faible idée de l'ardeur déployée par un Comité qui, sans subir d'autres transformations que celles résultant de l'écoulement du temps et du remplacement des hommes, peut revendiquer l'honneur de la création de l'œuvre et est resté, du consentement de tous, intimement lié à son fonctionnement international, en veillant au développement harmonieux de l'idée suscitée par lui-même (2).

D'ailleurs, justice a été souvent rendue au Comité international et la reconnaissance à son endroit s'est parfois manifestée dans les termes les plus touchants Il faut citer cette motion de la Conférence de Genève de 1884 : « La Conférence, avant de commencer ses délibérations, exprime au Comité international de Genève ses remerciements chaleureux et sa très vive reconnaissance pour l'activité admirable qu'il a déployée à la tête de la Croix-Rouge, pendant les quinze dernières années et dont les grands résultats n'ont été présentés dans son rapport que d'une façon modeste. La Conférence envisage avec une pleine confiance l'activité

(1) La rédaction du *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge* a été spécialement confiée au Comité international par des résolutions prises aux Conférences de Berlin et de Carlsruhe. V. *Compte rendu 2e Conférence internationale, Berlin*, 1869, n° IV, 2 ; *Compte rendu 4e Conférence internationale, Carlsruhe*. 1887, p. 90, n° 3.

(2) L'homme distingué et dévoué, qui le présidait depuis tant d'années, M. Gustave Moynier, est décédé en 1910. Il a été remplacé à la présidence par M. Gustave Ador, très intimement et heureusement mêlé depuis longtemps au mouvement de l'œuvre.

future du Comité international, laquelle s'étend maintenant sur les deux hémisphères. Elle est prête à lui donner son entier appui et à accueillir favorablement les désirs que le Comité international pourrait formuler à cet égard » (1).

Quoi qu'il en soit,et malgré les termes de « mandat confié au Comité », que l'on rencontre parfois dans les comptes rendus des Conférences, il faut ici encore reconnaître que l'exécution d'un semblable mandat, tacite sur un certain nombre de points, aussi bien que l'absence de tout pouvoir statutairement reconnu, sont — au même titre que l'autonomie des Sociétés — exclusifs de l'idée d'une véritable « organisation internationale » de l'œuvre.

IV. — Les Conférences internationales.

On sait que la réunion des Comités et des sections des divers pays en Congrès internationaux, pour se communiquer leurs expériences et se concerter sur les moyens à prendre dans l'intérêt général, était prévue aux résolutions de 1863.

Dès 1867, nous l'avons vu, sur les démarches faites par le Comité international, s'ouvrait à Paris la série des Conférences, à l'occasion de l'Exposition universelle (2). Après une période difficile, elles devinrent quinquennales, aux termes mêmes d'un vœu émis à Carlsruhe, en conformité avec un vœu analogue déjà émis à Berlin (3).

Examinons le fonctionnement de l'institution, tel qu'il résulte de la pratique et des décisions prises dans ces assemblées.

L'organisation de chaque Conférence internationale incombe au Comité central du pays appelé, sur la demande du Comité international, à donner asile à la réunion projetée. C'est de ce Comité national qu'émanent les invitations.C'est lui qui sollicite et reçoit d'avance, puis imprime et distribue les propositions et rapports présentés au nom des Comités centraux et du Comité international, comme c'est lui qui, après la Conférence, en fera parvenir aux autres Sociétés les vœux et résolutions comportant une mise à exécution par elles, en les priant de faire connaître au Comité de Genève ou au Comité central, qui convoquera la Conférence suivante, la suite qu'elles auront pu leur donner.

(1) *Compte rendu* 3e *Conférence internationale, Genève*, 1884, p. 432.

(2) Liste des Conférences internationales de la Croix-Rouge, postérieures à celle de 1863, avec l'indication des villes où elles sont tenues : 1re, Paris, 1867 ; 2e, Berlin, 1869 ; 3e, Genève, 1884 ; 4e, Carlsruhe, 1887 ; 5e, Rome, 1892 ; 6e, Vienne 1897 , 7e, Saint-Pétersbourg, 1902 ; 8e, Londres, 1907.

(3) *Compte rendu* 4e *Conférence internationalé, Carlsruhe*, 1887, p. 90, n° 1. — *Compte rendu* 2e *Conférence internationale, Berlin*, 1869, résumé V, 1, p. 255.

A Londres, en 1907, une modification a été proposée, en vue de parer à l'inexpérience des Comités et au défaut d'esprit de suite, que révèle une préparation incombant tous les cinq ans à un Comité différent et par conséquent novice en la matière. On a même proposé à cet égard l'intervention obligatoire du Comité international. Mais aucune décision n'a été prise (1).

Quant à la structure des Conférences, disons tout de suite que celles-ci ne sauraient à aucun degré être confondues avec des « Conférences diplomatiques », malgré la présence, dans leur sein, de délégués des gouvernements, appelés quelquefois « délégués officiels ». Elles sont avant tout des « Conférences internationales des Sociétés de la Croix-Rouge » ; et tel est en effet le nom qu'elles ont porté, d'après les comptes rendus, de 1884 à 1897.

Les personnes, appelées à en faire partie de droit, sont d'abord les délégués du Comité international et ceux des Comités centraux des divers pays, dames ou hommes, sans limitation de nombre (2).

Si la tradition a voulu qu'à côté de ceux-ci les gouvernements signataires de la convention de Genève reçussent des invitations et y fussent représentés par des délégués officiels, ces derniers, bien qu'investis du droit de vote,— sans doute à cause du rattachement étroit des Sociétés nationales à leurs gouvernements respectifs,— y sont en somme envoyés principalement *ad audiendum et referendum*. Ce sont avant tout des témoins et des conseillers (3). D'ailleurs, un incident, qui eut lieu à la Conférence de Londres (1907), met parfaitement en lumière la distinction à faire, au moins au point de vue de l'initiative des propositions, entre les deux catégories de délégués. Ceux des gouvernements n'ont pas à formuler de propositions avant les Conférences, pas plus qu'ils n'ont de rapports à présenter. Ce soin est réservé aux Comités et à leurs délégués. Un léger malentendu à cet égard a été dissipé, et le principe proclamé par MM. Renault, le Dr Hyades et le vice-Président de la Conférence, Marquis de Vogüé (4).

En outre de ces divers délégués, nous trouvons les invités du Comité

(1) *Compte rendu* 8e *Conférence internationale, Londres*, 1907, p. 121 et suiv., 282 et suiv.

(2) C'est pour la première fois qu'officiellement, à Vienne (1897), les dames prirent part à la Conférence.

(3) De parti pris, aux premières Conférences, un certain nombre de gouvernements n'avaient pas cru devoir donner suite à l'invitation, à eux adressée, d'y envoyer des délégués.

(4) *Compte rendu* 8e *Conférence internationale, Londres*, 1907, p. 100 et 101, 146 et 147, 151.

central, organisateur de la Conférence. Cette admission d'une catégorie de membres, très largement ouverte au début, a prêté à des critiques, qu'on ne saurait s'empêcher de trouver justifiées.

Elles le sont d'autant plus, qu'en vertu de l'article 1[er] du « Règlement pour les Conférences internationales de la Croix-Rouge », adopté à Saint-Pétersbourg en 1902 (1), la faculté de prendre part aux délibérations et aux votations a été maintenue à *tous* les membres des Conférences. Cette disposition, susceptible de laisser submerger les voix des délégués des Comités centraux, seuls directement intéressés, sous le nombre des voix de toutes les autres catégories de membres, a été combattue dans différents rapports des Comités centraux et a fait l'objet d'un certain nombre de discussions aux Conférences (2). Il est vrai, toutefois, qu'aux termes de l'article 2 dudit Règlement, « lorsque la votation par État sera demandée par un Comité central ou par un des représentants des puissances, la votation par État sera obligatoire ». Mais, à notre connaissance, cette disposition, qui ne constitue qu'un palliatif, n'a jamais eu l'occasion d'être appliquée.

En ce qui concerne les membres invités, au fur et à mesure que l'institution des Conférences s'est développée et régularisée, leur catégorie s'est trouvée restreinte. La dernière Conférence, celle de Londres (1907), n'en comprenait plus que quelques-uns, appartenant à des Ordres de chevalerie ayant déjà pris part aux Conférences précédentes. C'étaient des représentants de l'Ordre de Saint-Jean de Jérusalem en Allemagne et du grand prieuré de l'Ordre de l'Hôpital et de Saint Jean de Jérusalem en Angleterre. L'Ordre souverain de Malte avait aussi reçu une invitation à la Conférence et s'y fit représenter. Il figure, au compte rendu, dans la liste des délégués des gouvernements et des Sociétés, à la suite des États (3).

A la Conférence précédente, celle de Saint-Pétersbourg (1902), le compte rendu mentionnait encore à la suite des États, outre l'Ordre souverain de Malte, l'Ordre teutonique, l'Ordre de Saint-Jean de Jérusalem (Angleterre), l'Ordre de Saint Jean de Jérusalem (Allemagne), qui y figurent bien, représentés par des « délégués » et non pas seulement par

(1) V. le texte de ce Règlement dans *Compte rendu 7e Conférence internationale, Saint-Pétersbourg*, 1902, XIII, p. 352 et suiv., ou dans *But et organisation générale de la Croix-Rouge*. p. 33 et suiv.

(2) V. notamment : *Compte rendu 2e Conférence internationale, Berlin*, 1869, p. 150 et s. ; *Compte rendu 6e Conférence internationale, Vienne*, 1897, p. 67 et suiv., 172 et suiv., et spécialement p. 239 et suiv. les observations très logiques de M. Renault ; *Compte rendu 7e Conférence internationale, Saint-Pétersbourg*, 1902, p. 137 et suiv.

(3) *Compte rendu 8e Conférence internationale, Londres*, 1907, p. 34.

des « invités », puisque nous trouvons dans la « Commission spéciale des délégués » trois représentants de ces Ordres (1). Cependant, quels que soient les titres des Ordres à la gratitude et à la considération publiques, il faut reconnaître que la forme d'invitation employée à Londres, avec rattachement, dans la liste générale, aux États représentés, est sans contredit la seule admissible depuis la révision de la convention de Genève (1906) (2).

Quoi qu'il en soit de ces questions de forme, d'ailleurs assez symptomatiques, on ne saurait considérer sans étonnement la composition, vraiment hétéroclite et unique en son genre, des Conférences que nous étudions. On n'en conçoit que mieux le caractère essentiellement facultatif, à l'égard des Sociétés, des résolutions votées par ces assemblées, dans lesquelles il peut, en outre, arriver qu'un pays — celui où se tient la Conférence — possède, du fait de la présence de ses nationaux, une majorité écrasante (3).

C'est qu'en effet, en principe, aucune proportion n'est imposée entre les différentes catégories de membres des Conférences ni entre les membres eux-mêmes suivant leurs nationalités. Ainsi, on a vu des gouvernements envoyer des délégués officiels, alors qu'aucune Société du pays correspondant n'était représentée. La situation inverse s'est également rencontrée. Parfois, un membre de la Conférence est en même temps délégué de son gouvernement et délégué du Comité central de son pays, de sorte que, s'il prend la parole, il se croit obligé d'indiquer en laquelle des deux qualités, réunies sur sa personne, il le fait. Ces anomalies et tout particulièrement le droit de vote, attribué par les règlements aux délégués du Comité international, à ceux des gouvernements et aux invités en même temps qu'aux délégués des Comités centraux, ont enfin fait modifier le titre de « Conférences internationales des Sociétés

(1) *Compte rendu 7e Conférence internationale, Saint-Pétersbourg*, 1902, p. 22 et 23.— D'ailleurs, deux de leurs délégués faisaient aussi partie du bureau de cette Conférence, *op. cit.*, p. 207.

(2) En ce qui concerne la nécessité pour les Ordres de se placer, comme les autres Sociétés, sous la tutelle d'un gouvernement qui s'engage pour eux au regard des dispositions de la convention de Genève, — cette convention étant un pacte entre États souverains, et les Ordres n'étant pas des personnes du droit des gens, — V. *Actes de la Conférence de révision réunie à Genève du 11 juin au 6 juillet 1906* : IIe Commission, 3e séance, p. 113, et *Rapport et avant-projet de rédaction*, p. 124 ; *Rapport présenté à la Conférence plénière au nom du Comité de rédaction sous l'article 9*, p. 255.

(3) En 1897, à Vienne, la disproportion du nombre des délégués, appartenant aux diverses nationalités, était telle qu'un certain nombre d'entre eux ont déclaré qu'à leur grand regret ils s'abstiendraient, dans ces conditions, de prendre part aux votations des questions mises à l'ordre du jour. *Compte rendu 6e Conférence internationale, Vienne*, 1897, p. 172 et suiv.

de la Croix-Rouge ». On a adopté celui plus compréhensif et plus logique de « Conférences internationales de la Croix-Rouge » (1).

Cette composition toute spéciale est-elle un élément de faiblesse? Est-elle un avantage? Nous ne nierons pas qu'elle ait pour elle la consécration du temps et des services rendus. On peut, d'ailleurs, voir un correctif à cette situation dans l'existence, au sein de chaque Conférence, de la Commission dite « Commission spéciale des délégués », composée de délégués du Comité international et des différents Comités centraux. Cette Commission, dont la composition est limitativement déterminée et le mode de votation strictement prévu par l'article 11 du Règlement, est chargée, aux termes de l'article 14 : 1° de soumettre à la ratification de l'assemblée générale la constitution, à laquelle elle a au préalable procédé, du Bureau de la présidence ; 2° de proposer à l'assemblée les modifications de détail et les additions à introduire dans le Règlement ; 3° d'arrêter l'ordre de discussion des questions et propositions présentées à la Conférence ; 4° de statuer sur celles qui lui sont renvoyées par l'assemblée (2).

Tels sont la composition et le fonctionnement de l'institution connue sous le nom de « Conférences internationales de la Croix-Rouge », dont la 9e tiendra ses assises à Washington du 7 au 17 mai 1912.

On peut se rendre compte combien il serait exagéré et même contraire à la vérité des choses d'y voir un organe législatif (3). Tout au plus légifère-t-il sur des objets d'ordre secondaire et absolument général, sans action directe sur l'existence et l'administration des Sociétés particulieres. Il en est ainsi, par exemple, du Règlement permanent, qui a été voté pour la tenue des Conférences, et de même de l'emploi de certains fonds ou revenus, dont l'utilisation leur appartient (4).

(1) C'est à la 7e Conférence internationale de Saint-Pétersbourg, 1902, que remonte la modification. L'opportunité en avait été signalée au cours des discussions. V. *Compte rendu*, p. 215.

(2) Quant aux Commissions, autres que celle des délégués, on peut parfois y signaler la présence de délégués officiels. Cette pratique serait difficile à justifier en droit.

(3) Sur ce fait, dejà signalé, que les votes émis par les Conférences ne sont guère que des vœux, V. tout spécialement un rapport du Comité central italien, présenté à la 5e Conférence internationale de Rome, 1892 (*Compte rendu*, p 96) et encore une proposition très nette, énoncée par M. de Martens à la 7e Conférence internationale de Saint-Pétersbourg, 1902 (*Compte rendu*, p. 217).

(4) Le fonds Augusta, fonds international, constitué le 27 janvier 1890 en souvenir des services rendus à la Croix Rouge par feu S.M. l'Impératrice d'Allemagne, Reine de Prusse, et destiné à être employé dans l'intérêt général de l'œuvre. — Le fonds de l'Impératrice Marie-Féodorovna de Russie, institué à Saint-Pétersbourg en 1902 pour des prix à décerner aux auteurs des meilleures inventions ayant pour but d'atténuer les souffrances des militaires blessés et malades.

V. — Conclusion.

De tout ce qui précède il nous paraît résulter formellement que l'institution de la Croix-Rouge dans son fonctionnement général, ainsi que nous l'avons remarqué à plusieurs reprises, n'implique nullement une organisation internationale, au sens ordinaire du mot, c'est-à-dire qu'elle ne saurait être envisagée comme un ensemble doué d'autonomie, absorbant dans une certaine mesure les divers éléments dont il se compose (1).

Nous sommes heureux d'appuyer cet avis sur l'autorité de M. Louis Renault. C'est dans ce sens, et en se plaçant au même point de vue, que l'éminent jurisconsulte, lequel a tant de fois par ailleurs rendu hommage à l'œuvre du Comité international et proclamé la solidarité féconde qui unit entre elles les diverses Sociétés, a pu dire à Vienne en 1897 : « Au point de vue international, je ne connais pas l'organisation internationale de la Croix-Rouge. Il n'y a que des Sociétés nationales de la Croix-Rouge, organisées dans chaque pays suivant les institutions, les mœurs, le tempérament de ce pays ; et, en dehors de ces sociétés nationales, il n'y a rien au point de vue international » (2).

Cette affirmation très justifiée, nous l'avons vu, doit aussi nous faire écarter une assimilation, qui viendrait assez naturellement à l'esprit : celle de l'œuvre de la Croix-Rouge aux « Unions », dites universelles, créations de l'époque contemporaine et organisations permanentes, appelées au plus grand avenir par suite du développement des relations et des besoins internationaux. En effet, d'une part, de telles Unions supposent des *Etats contractants* et non pas seulement des Sociétés alliées dans la poursuite d'un but commun. Cette constatation seule suffirait à les différencier. D'autre part, le Comité international de Genève est tout autre chose qu'un Bureau d'Union. Notamment, son passé de fondateur, le contrôle qu'il exerce toujours sur l'entrée des Sociétés dans le concert international et le rôle très actif qu'il joue dans les Conférences, au cours desquelles il jouit des mêmes prérogatives que les Comités centraux,

(1) Nous ne nous dissimulons pas que cette appréciation est en contradiction avec le titre de l'opuscule, plusieurs fois cité plus haut : « *But et organisation générale de la Croix Rouge* ». Mais ce n'est là qu'un titre sans prétention à la précision juridique, et nous estimons que les extraits des décisions, qui composent le petit volume, contredisent à cet égard son titre. — De plus, l'idée d'une fédération ou association internationale de la Croix-Rouge, encore caressée par plusieurs et notamment par M. Moynier même après 1870, était rejetée peu après. V. *Compte rendu 3e Conférence internationale, Genève*, 1884, p. 76 et suiv. On n'y est pas revenu sérieusement depuis.

(2) *Compte rendu 6e Conférence internationale, Vienne*, 1897, p. 213.

font de lui un organe qui est beaucoup plus et mieux qu'un simple rouage administratif au service de la collectivité.

Pratiquement il semble que l'activité du mouvement international, que nous étudions, se déploie dans un double sens, et cette constatation nous aidera à le qualifier.

Tout d'abord, s'accomplit un travail d'éducation mutuelle.

Dans l'ordre technique, tout a été étudié, tout a été exposé aux Conférences touchant les rôles multiples, que jouent les Sociétés de secours ou qu'elles peuvent jouer pour étendre leur action dans divers sens ; tout a été dit sur les améliorations, effectuées ou tentées, des procédés et du matériel. Ces discussions, ces exposés des résultats déjà acquis par quelques-unes d'entre elles sur tel ou tel point constituent pour les autres Sociétés un précieux enseignement, en même temps que la plus noble émulation est ainsi suscitée au sein de la Croix-Rouge.

Dans les Conférences aussi ont été traitées par les hommes les plus compétents toutes les questions juridiques intéressant l'œuvre, et l'on peut avancer sans exagération qu'un certain nombre de progrès du droit des gens ont trouvé là leur source et leur meilleure impulsion (1).

Gardons-nous encore de passer sous silence ces procédés de diffusion que sont les expositions et les concours, ouverts d'ordinaire à l'occasion des Conférences. La correspondance et les relations entre Comités centraux produisent dans le même ordre d'idées d'heureux résultats. Mais il faut rappeler tout spécialement le *Bulletin international*, organe général des Sociétés, publié par les soins du Comité international et auquel il a été déjà fait allusion ci-dessus (2).

La meilleure preuve de cette fraternité de labeur et de cette communauté d'efforts est peut-être fournie par les nombreuses résolutions prises de concert au cours des Conférences internationales et concernant les principes fondamentaux de la Croix-Rouge, les relations entre les Sociétés nationales et leurs gouvernements respectifs, l'activité des Sociétés nationales en temps de paix, leur activité en temps de guerre, leur activité maritime, leurs relations internationales, leur rôle dans les calamités diverses autres que la guerre. Cela correspond à l'activité entière de l'œuvre (3).

(1) V. Paul Fauchille et Nicolas Politis, *Manuel de la Croix-Rouge*, 1908, p. 18 et suiv. — Pour ne citer qu'un exemple récent, V. l'importance attachée, en vue des travaux de la deuxième Conférence de la Paix, à la discussion qui devait s'ouvrir à la 8e Conférence internationale concernant la question de la Croix-Rouge sur mer. *Compte rendu 8e Conférence internationale, Londres*, 1907, p. 41.

(2) V. *suprà*, p. 14 et note 1.

(3) V. ces résolutions, avec l'indication de chacune des Conférences qui les a prises, dans l'opuscule déjà cité : *But et organisation générale de la Croix-Rouge*, p. 5 à 28.

Enfin, ce qui, au même point de vue, est de nature à produire l'un des meilleurs fruits, — quoique d'une façon un peu indirecte, — ce sont assurément les relations nouées, en temps de paix et en dehors de toute tension irritante, entre les délégués aux Conférences pendant ces importantes réunions, où sont traitées des questions qui leur sont également chères, dans un intérêt général. Animés des sentiments de la plus pure charité, imbus d'idées philanthropiques au sens le plus élevé du mot, apprenant dans cette atmosphère pacifique à se connaître et à s'estimer, quels avantages n'en retireront-ils pas, à l'heure des discordes internationales, dans l'accomplissement de leurs délicates fonctions (1) !

Mais, parallèlement à ce premier point de vue, qui est, nous l'avons constaté, celui de l'éducation mutuelle et de la communauté des efforts, il importe d'en signaler un second, que l'on a parfois qualifié « l'assistance mutuelle internationale ». Il dérive directement de l'idée première de la Croix-Rouge, à savoir que les militaires blessés ou malades doivent être recueillis et soignés, à quelque nation qu'ils appartiennent. L'action, à laquelle correspond cette seconde branche de l'activité de la Croix-Rouge, témoigne, elle aussi, d'un progrès très réel.

Son utilité a été envisagée dans maintes Conférences et surtout à Saint-Pétersbourg où elle a fait l'objet de rapports de la part du Comité international et de plusieurs Comités centraux (2). Un certain nombre de questions, particulièrement celle du secours aux prisonniers de guerre, celle du concours offert aux Sociétés des belligérants et de la situation des Sociétés de la Croix-Rouge neutres sur le théâtre d'une guerre, mode d'assistance pratiqué à plusieurs reprises, comme celui des agences internationales ou bureaux de renseignements, ont fait l'objet, aux Conférences, d'études approfondies et de critiques conformément à l'expérience acquise et aussi de résolutions pour l'avenir.

Il en a été de même du secours mutuel, fonctionnant en temps de paix et qui a produit les résultats les plus tangibles et les plus dignes de la reconnaissance des victimes. Ce n'est pas ici le lieu de rappeler le dévouement, présent à toutes les mémoires, déployé par les membres, femmes et hommes, des Sociétés de secours, lors des catastrophes et calamités autres que la guerre ou les expéditions militaires sur la terre étrangère.

(1) Cet avantage, que les résolutions de 1863 (art. 9) avaient déjà signalé, a été souvent mis en lumière au cours des Conférences. V. spécialement *Compte rendu 7e Conférence internationale, Saint-Pétersbourg*, 1902 (M. Renault), p. 309 ; *Compte rendu 8e Conférence internationale, Londres*, 1907 (M. le Marquis de Vogüé), p. 3.

(2) V. la nomenclature de ces rapports : *Compte rendu 7e Conférence internationale, Saint-Pétersbourg*, 1902, p. 11 et 12.

La question des dépôts, celle des échanges internationaux ont été étudiées à diverses reprises. Celle de l'administration, par le Comité international, des fonds internationaux et de l'attribution de prix du même ordre se rattache pareillement à cette idée de l'assistance mutuelle.

Il est temps de conclure.

S'il ne nous est pas permis, nous l'avons établi, de parler d'organisation internationale de la Croix-Rouge, tout, dans le fonctionnement de l'œuvre, envisagée à cet égard, annonce l'*entente*, ou, si l'on veut, l'*alliance* (1), alliance généreuse et patriotique s'il en fut, tout en demeurant internationale, feconde dans le passé et pleine de promesses encore pour les temps malheureux, qu'il faut savoir prévoir.

Le lien un peu vague de l'entente serait-il à recommander en d'autres matières et sur d'autres terrains ? C'est peu probable. Mais, telle qu'elle fonctionne, sous cette forme jamais préméditée et grâce à ses remarquables organes, la Croix-Rouge internationale, ouvrière de paix au sein même de la guerre et des calamités, et réunissant en un faisceau volontaire les Sociétés autonomes qui se réclament d'elle, remplit assurément toute sa belle devise : *Inter arma caritas* ! — Elle ne saurait faire mieux.

(1) Cette expression est même attribuée à Dunant, qui aurait ainsi entendu l'activité internationale des divers Comités nationaux. V. la notice précitée sur les *Origines de la Croix-Rouge* (faisant suite à *Un souvenir de Solferino*), p. 85.

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne)



Imp. J. THEVENOT, Saint-Dizier (Haute-Marne).